



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS  
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2023/035

Jugement n° UNDT/2024/0062

Date : 13 septembre 2024

Français

Original : anglais

**Juge :** M<sup>me</sup> Joelle Adda

**Greffe :** New York

**Greffier :** M. Isaac Endeley

LA REQUÉRANTE  
contre  
LE SECRETAIRE GENERAL  
DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil de la requérante :**

Monika Ona Bileris

**Conseil du défendeur :**

Tamal Mandal, Section des recours de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU

## **Introduction**

1. La requérante, ancienne membre du personnel de la Division des activités spéciales du Département de l'appui opérationnel, a déposé le 12 octobre 2023 une requête par laquelle elle contestait la décision du 12 mai 2023 de la licencié pour abandon de poste (« la décision contestée »).

2. Dans sa réponse du 15 novembre 2023, le défendeur a affirmé que la décision contestée était régulière et que la requête était sans fondement.

3. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est rejetée.

## **Rappel des faits**

4. La requérante est entrée au service de l'Organisation en 2001. Au moment de la décision contestée, elle était spécialiste des ressources humaines (P-3) à la Division des activités spéciales du Département de l'appui opérationnel.

5. Du 3 janvier 2023 au 12 mai 2023, la requérante a été absente sans autorisation pendant 71 jours.

6. En février, mars et avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège chargé de la Division des activités spéciales a adressé de nombreux courriels à la requérante, à son adresse électronique officielle de l'ONU et à son adresse électronique personnelle, lui demandant la raison de ses absences.

7. Le 4 avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège a demandé à la requérante de mettre à jour les données concernant ses absences, lui rappelant que le dernier congé de maladie certifié figurant dans son dossier portait sur une demi-journée, le 27 février 2023.

8. Le 6 avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège a informé la requérante qu'il enregistrerait ses jours d'absence comme absences non autorisées ou comme congés de maladie demandés en retard et non approuvés par la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail. Il a en outre informé la requérante que s'il n'avait pas de ses nouvelles avant le 10 avril 2023, l'Organisation prendrait les mesures visées à la section 9 de l'instruction administrative ST/AI/400 (abandon de poste).

9. Le 11 avril 2023, par courrier électronique, et le 14 avril 2023, par courrier recommandé à l'adresse personnelle de la requérante, le Service de l'appui aux clients au Siège a demandé à celle-ci de se présenter immédiatement au travail et de fournir une explication valable pour son absence non autorisée. Il l'a informée qu'à moins qu'elle ne puisse fournir une preuve valable que son absence était involontaire et due à des causes échappant à son contrôle, l'Organisation entamerait la procédure de licenciement pour abandon de poste.

10. Le 25 avril 2023, par courrier électronique et par courrier recommandé à l'adresse personnelle de la requérante, le Chef par intérim du Service de l'appui aux clients au Siège a demandé à celle-ci de se présenter immédiatement au travail et de fournir une explication valable. Il lui a fait savoir qu'à moins qu'elle ne puisse fournir une preuve valable que son absence était involontaire et due à des causes échappant à son contrôle dans un délai de dix jours ouvrables (c'est-à-dire le 9 mai 2023 au plus tard), l'Organisation engagerait la procédure de licenciement pour abandon de poste visée à l'alinéa b) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel, conformément à la section 10 de l'instruction administrative ST/AI/400.

11. Le 2 mai 2023 à midi, la requérante s'est présentée au 7<sup>e</sup> étage du bâtiment du Secrétariat de l'ONU. Elle s'est rendue au Service de l'appui aux clients au Siège puis a rencontré son premier notateur et son second notateur. Après deux heures environ, elle a quitté le bureau sans en informer son premier notateur ni son second notateur, ni sans demander leur autorisation.

12. La requérante a ensuite cessé de communiquer avec l'Organisation. Elle ne s'est plus présentée au travail, ni en personne ni en ligne.

13. Le 5 mai 2023, le premier notateur de la requérante lui a envoyé un courrier électronique à son adresse électronique officielle de l'ONU et à son adresse électronique personnelle, lui rappelant que tous les membres de la section étaient censés être au bureau les lundis, mardis et jeudis. Il lui a également indiqué qu'elle devait soumettre son formulaire de demande d'aménagement des modalités de travail avant la fin de la journée. Il l'a informée que si elle s'absentait du travail parce qu'elle était souffrante, elle devait en informer ses supérieurs hiérarchiques et le Service de l'appui aux clients au Siège, et que si elle télétravaillait, elle devait informer ses supérieurs hiérarchiques qu'elle était disponible et prête à effectuer les tâches qui lui seraient confiées. Il lui a demandé de participer à une réunion le 5 mai 2023 à 15 heures. La requérante n'a pas répondu à cette demande et n'a pas assisté à la réunion, ni en personne ni en ligne.

14. Le 12 mai 2023, le Secrétaire général adjoint à l'appui opérationnel, exerçant les pouvoirs qui lui sont délégués, a approuvé le licenciement de la requérante pour abandon de poste en vertu de l'alinéa b) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel et de l'instruction administrative ST/AI/400.

15. Le 16 juin 2023, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée.

16. Le 22 juillet 2023, la Secrétaire générale adjointe chargée des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a approuvé les conclusions et recommandations du Groupe du contrôle hiérarchique et confirmé la décision de licencier la requérante pour abandon de poste.

## **Examen**

### *Recevabilité*

17. Le défendeur conteste la recevabilité de certaines parties de la requête. Il soutient que dans la mesure où la requérante entend contester quoi que ce soit d'autre que la décision du 12 mai 2023 de la licencié pour abandon de poste, la requête n'est pas recevable pour deux raisons. Premièrement, la requérante n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision de la Division de la gestion des soins de santé et de la sécurité et de la santé au travail de rejeter ses demandes de congé de maladie certifié. Toute contestation du nombre de jours enregistrés comme jours d'absence non autorisée faute de certificat médical et de présence au travail est donc irrecevable. Deuxièmement, elle n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision du 14 octobre 2022 par laquelle le Service de l'appui aux clients au Siège, après avoir consulté cette même Division, n'a pas recommandé son dossier au Comité des pensions du personnel afin qu'elle bénéficie d'une pension d'invalidité. Toute contestation de cette décision est donc irrecevable.

18. Après examen du dossier, le Tribunal note que la requérante n'a pas demandé le contrôle hiérarchique des décisions par lesquelles la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail a rejeté ses demandes de congé de maladie certifié et convient donc avec le défendeur que toute contestation de ces décisions est irrecevable. Il estime cependant que la requérante pourrait contester les éléments qui ont amené l'administration à décider de la licencié pour abandon de poste (notamment la situation des demandes de congé de maladie). Cette décision reste une décision administrative distincte susceptible de contrôle juridictionnel.

19. En ce qui concerne l'octroi d'une pension d'invalidité, le Tribunal note que la requérante n'a pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision du 14 octobre 2022 par laquelle le Service de l'appui aux clients au Siège, après avoir consulté la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, n'a pas recommandé son dossier au Comité des pensions du personnel afin qu'elle bénéficie d'une telle

pension. Toute contestation de la décision prise le 14 octobre 2022 par le Service de l'appui aux clients au Siège est donc irrecevable *ratione materiae* car la requérante n'en a pas demandé le contrôle hiérarchique comme l'exige l'alinéa c) de la disposition 11.2 du règlement du personnel.

### *Cadre juridique*

20. Un congé ne peut être pris que s'il a été approuvé, sauf s'il s'agit d'un congé de maladie non certifié ou d'un congé pour motif familial. L'alinéa g) de la disposition 6.2 du Règlement du personnel dispose que tout fonctionnaire qui ne peut se rendre à son travail pour des raisons de santé, dont une maladie ou une blessure, doit en aviser le plus tôt possible son chef de service suivant les modalités fixées par le Secrétaire général. Il impose en outre au fonctionnaire de soumettre dans les meilleurs délais tout certificat médical ou tout rapport médical à la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail pour examen.

21. L'instruction administrative ST/AI/400 définit l'abandon de poste comme « la cessation de service, autre qu'une démission, dont le fonctionnaire prend l'initiative » (voir par. 4) et énonce la procédure à suivre dans les cas où on peut considérer qu'un fonctionnaire a abandonné son poste. L'absence d'un fonctionnaire non autorisée comme congé de maladie conformément à la disposition 6.2 du Règlement du personnel peut créer une présomption réfragable de l'intention de quitter l'Organisation. Pour écarter cette présomption, le fonctionnaire doit fournir des preuves satisfaisantes que son absence était involontaire et due à des causes échappant à son contrôle. La procédure à suivre en cas d'absence non autorisée, notamment lorsque le fonctionnaire invoque l'incapacité pour raisons de santé, afin de le licencier pour abandon de poste est décrite dans l'instruction administrative ST/AI/400.

22. Le Tribunal d'appel a déclaré qu'une simple absence non autorisée ne suffisait pas à établir qu'un fonctionnaire avait effectivement abandonné son poste [voir l'arrêt *Agha* (2019-UNAT-916), par. 22 et 23]. Dans l'arrêt *Webster* (2023-UNAT-1369), il a

souligné qu'il importait d'examiner l'intention du fonctionnaire afin de déterminer s'il y avait abandon de poste (par. 79 à 82, traduction non officielle) :

En outre, l'absence temporaire injustifiée de M. Webster ne pouvait pas être considérée automatiquement comme un abandon de poste sans s'interroger sur son intention. L'élément *objectif* de l'absence non autorisée doit être interprété au regard de l'élément *subjectif* de l'action ou de l'inaction du fonctionnaire. Comme indiqué précédemment dans le présent arrêt, il ressort du dossier de M. Webster que dans son courrier électronique du 30 mai 2017, il avait clairement informé son supérieur hiérarchique de sa situation médicale et fait part de son « espoir de se rétablir rapidement et de reprendre le travail ».

[...] Cette déclaration claire selon laquelle M. Webster ne voulait pas abandonner son poste, il l'a confirmée ensuite par son appel téléphonique du 22 juin 2017, acceptant d'obtenir une prolongation de son congé de maladie certifié, et en demandant un rapport médical à son médecin le même jour. Deux jours plus tard, M. Webster a informé la Division des services médicaux que son médecin était absent et qu'il enverrait un rapport de son psychothérapeute dès qu'il serait disponible, ce qu'il a fait le 12 juillet 2017.

[...] Les jours suivants, les 19 et 20 juillet 2017, après que la décision administrative contestée a été prise, M. Webster a échangé des courriels avec son supérieur hiérarchique et les ressources humaines au sujet du certificat médical qu'il fallait pour certifier son congé de maladie, alors même que son médecin était en vacances. Toutefois, la décision de licencier M. Webster a été réitérée le 1er août 2017, quelques jours avant que son congé de maladie ne soit finalement certifié rétroactivement le 10 août 2017, avec effet jusqu'au 30 septembre 2017, date à laquelle le licenciement a pris effet.

[...] Cette description des faits ne laisse aucun doute sur le fait que : i) lorsque la décision contestée a été prise, M. Webster ne voulait pas abandonner son poste ; ii) malgré son problème de santé mentale *médicalement attesté*, M. Webster entreprenait, lorsque la décision attaquée a été prise, des démarches raisonnables pour se conformer aux prescriptions concernant la certification de la prolongation de son congé de maladie ; iii) son congé de maladie a ensuite été certifié rétroactivement pour la période du 19 juin au 30 septembre 2017, comprenant la date à laquelle la décision administrative contestée avait été prise (14 juillet 2017) ; iv) la certification d'un congé de maladie *rétroactif* est régulière et avait déjà été utilisée au moins une fois, le

2 mai 2017, pour la période du 18 avril 2017 au 18 mai 2017, lorsque M. Webster a pris son premier congé de maladie après l'attentat.

23. Il découle de ce qui précède que le Tribunal doit évaluer une décision de licencier un fonctionnaire pour abandon de poste dans le contexte plus large de l'absence non autorisée présumée. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies doit interpréter l'élément objectif de l'absence non autorisée au regard de l'élément subjectif de l'action ou de l'inaction du fonctionnaire.

#### *Examen*

24. En l'espèce, la requérante soutient que la décision de la licencier pour abandon de poste était irrégulière. Elle soutient que la décision est nulle et non avenue parce qu'elle enfreint le cadre juridique de l'Organisation des Nations Unies et qu'elle est entachée d'irrégularités de procédure et de fond. À cet égard, elle affirme qu'elle n'a jamais eu l'intention de quitter son poste et qu'elle a seulement essayé de prendre des congés autorisés et tenu l'Organisation informée de ses absences. Elle affirme qu'elle a soumis régulièrement des demandes de congé de maladie mais qu'elle devait s'en remettre à son médecin pour soumettre les certificats médicaux requis conformément à la pratique de l'Organisation des Nations Unies, ce qui l'a empêchée de savoir si son médecin soumettait ces certificats, ni quand.

25. Le défendeur affirme pour sa part que la décision contestée était régulière, rationnelle et conforme à la procédure. Il souligne que du 3 janvier 2023 au 12 mai 2023 la requérante a accumulé 71 jours d'absence non autorisée, puisqu'elle n'a pas produit de certificat médical et ne s'est pas présentée au travail. Il note que cette période d'absence non autorisée en 2023 s'inscrit dans une série d'absences prolongées et non autorisées qui a commencé à la mi-février 2021. Malgré la diligence de l'Organisation, qui a expressément informé la requérante des conséquences de ses absences prolongées non autorisées, celle-ci a failli à son obligation de se présenter au travail ou de fournir une preuve satisfaisante que son absence était involontaire ou due à des causes échappant à son contrôle. Le défendeur affirme que l'administration a dûment suivi la

procédure de licenciement pour abandon de poste énoncée dans l'instruction administrative ST/AI/400.

26. Après examen du dossier, le Tribunal note que la requérante s'est absentée 71 jours du 3 janvier 2023 au 12 mai 2023. Pendant cette période, l'administration n'a pas ménagé ses efforts pour maintenir la communication avec elle. Par exemple, il ressort du dossier qu'en février, mars et avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège a adressé de nombreux courriels à la requérante à son adresse électronique officielle de l'ONU et à son adresse électronique personnelle pour lui demander la raison de ses absences. Dans ces communications, il lui a rappelé qu'elle était tenue de soumettre des certificats de congé de maladie et censée tenir ses supérieurs hiérarchiques et lui-même informés de son état, et que tout congé non approuvé comme congé de maladie certifié, congé de maladie non certifié ou congé annuel serait considéré comme une absence non autorisée.

27. Le 11 avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège s'est entretenu avec la requérante par téléphone et lui a fait savoir qu'elle devait se présenter au bureau ou soumettre des certificats médicaux, faute de quoi il engagerait la procédure d'abandon de poste prévue dans l'instruction administrative ST/AI/400.

28. Les 11 et 25 avril 2023, le Service de l'appui aux clients au Siège a envoyé à la requérante deux notifications formelles, comme le prescrit l'instruction ST/AI/400, à son adresse électronique officielle de l'ONU et à son adresse électronique personnelle, ainsi que par courrier certifié à son domicile. Par ces notifications, il lui a rappelé qu'elle était tenue de se présenter au travail ou de fournir une explication valable à son absence non autorisée. Dans la notification du 25 avril 2023, il a demandé à la requérante de répondre dans les dix jours ouvrables (c.-à-d. le 9 mai 2023 au plus tard), l'informant en outre que faute de preuve valable que son absence était involontaire et due à des causes échappant à son contrôle, l'Organisation engagerait la procédure de licenciement pour abandon de poste visée à l'alinéa b) de la disposition 9.6 du

Règlement du personnel, conformément aux dispositions de l'instruction administrative ST/AI/400.

29. Il ressort des communications et notifications susmentionnées que la requérante était tenue de se présenter au travail ou de fournir une explication valable pour son absence non autorisée le 9 mai 2023 au plus tard. La requérante n'a pas répondu aux communications et notifications formelles de l'Organisation datées des 11 et 25 avril 2023.

30. Le Tribunal note que la requérante s'est cependant présentée au bureau le 2 mai 2023. Elle déclare qu'elle s'y est rendue pour vérifier l'état de son assurance maladie en vue d'une intervention chirurgicale prévue le 12 mai 2023. Lors de ce passage, elle a rencontré le Service de l'appui aux clients au Siège, son premier notateur et son second notateur mais elle n'a pas répondu aux notifications de l'Organisation datées des 11 et 25 avril 2023, et on ne saurait considérer qu'elle s'est présentée au travail puisqu'elle a quitté le bureau peu de temps après s'être renseignée sur l'état de ses prestations.

31. La requérante affirme avoir soumis une lettre d'un travailleur social clinique à la Division des services médicaux de l'ONU le 27 avril 2023 et la version signée de cette même lettre le 31 mai 2023. Ayant examiné cette lettre, le Tribunal constate qu'elle explique les symptômes médicaux de la requérante et ses rendez-vous réguliers avec un thérapeute mais qu'elle ne constitue pas un certificat médical prescrivant un congé de maladie et précisant sa durée.

32. La requérante a fourni au Tribunal des documents médicaux supplémentaires, notamment une lettre de son médecin datée du 23 juin 2023 (plus de cinq semaines après la décision contestée). Cette lettre confirme que la requérante était malade mais le Tribunal note qu'elle ne constitue pas un certificat médical couvrant son absence pendant la période du 25 avril 2023 au 9 mai 2023. De plus, le médecin de la requérante admet l'avoir vue pour la dernière fois (à distance) le 21 mars 2023. Enfin, cette lettre est postérieure de cinq semaines à la décision contestée du 12 mai 2023. Comme

indiqué plus haut, il est clair que la requérante était tenue de se présenter au travail ou de fournir une explication valable pour son absence non autorisée le 9 mai 2023 au plus tard.

33. Il découle de ce qui précède que, compte tenu du contexte des absences prolongées non autorisées de la requérante, de son inaction et de son absence de réponse aux diverses communications de l'administration, notamment à la demande de fournir la preuve requise que son absence était involontaire et due à des causes échappant à son contrôle avant le 9 mai 2023, l'administration a considéré à bon droit que la requérante n'avait pas manifesté l'intention de revenir au travail. C'est donc également à bon droit qu'elle a entamé la procédure de licenciement pour abandon de poste visée à l'alinéa b) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel.

34. Le Tribunal estime qu'à aucun moment la requérante n'a indiqué à l'administration qu'elle ne voulait pas abandonner son poste, alors même qu'elle avait reçu des notifications formelles l'informant que la procédure de licenciement serait engagée si elle n'y répondait pas avant le 9 mai 2023. En revanche, dans l'arrêt Webster, le requérant avait clairement informé son supérieur de sa situation médicale et de son espoir de se rétablir rapidement et de reprendre le travail (voir par. 79) et maintenu le contact avec l'administration pendant son absence. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a estimé en outre que malgré son problème de santé mentale médicalement attesté, M. Webster entreprenait, lorsque la décision attaquée a été prise, des démarches raisonnables pour se conformer aux prescriptions concernant la certification de la prolongation de son congé de maladie (voir par. 82). En l'espèce, il ressort du dossier que la requérante n'a rien fait pour répondre en temps utile aux diverses communications et notifications de l'administration concernant ses absences.

35. La requérante affirme également que l'administration a manqué à son devoir de diligence en n'agissant pas de bonne foi. Elle soutient que l'administration était parfaitement au courant de son état de santé mais n'a rien fait pour l'aider à déterminer quelles étaient ses options lorsqu'il est apparu qu'elle ne pouvait pas fonctionner à

plein temps, bien qu'elle se soit adressée à de nombreux fonctionnaires et responsables. L'administration a tenté de l'obliger à reprendre le travail sans aménagement raisonnable, supposant, sans preuve, qu'elle était prête à le faire et pouvait le faire.

36. Le Tribunal juge les arguments de la requérante dénués de fondement. Il ressort du dossier que l'administration a soutenu la requérante et favorisé son retour au travail lors de ses diverses périodes de congé de maladie a) en approuvant un calendrier de retour au travail fondé sur les recommandations de la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail ; b) en lui accordant deux avances de traitement malgré des absences prolongées non autorisées ; c) en lui accordant une avance de congé annuel afin de maintenir sa pleine rémunération et son assurance maladie ; d) en lui permettant exceptionnellement de bénéficier d'un jour férié au choix en mars 2023 afin de rétablir son assurance maladie ; e) en retardant le traitement de mesures administratives afin de lui donner des possibilités supplémentaires de soumettre les documents nécessaires ; f) en lui adressant de nombreuses communications lui rappelant ses responsabilités en tant que fonctionnaire ; g) en s'inquiétant régulièrement de son bien-être. De plus, en réponse aux préoccupations de la requérante concernant ses notateurs et ses fonctions, le Service de l'appui aux clients au Siège a a) désigné un autre premier notateur ; b) modifié ses affectations au sein de sa section ; c) approuvé sa participation à deux programmes d'immersion du personnel au Département de l'appui opérationnel.

37. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que l'Organisation a agi de bonne foi, qu'elle a proposé à la requérante un soutien approprié et qu'elle l'a informée à plusieurs reprises des conséquences de ses absences prolongées non autorisées.

**Dispositif**

38. Par ces motifs, le Tribunal estime que la décision contestée était régulière et rejette la requête.

*(Signé)*

Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 13 septembre 2024

Enregistré au Greffe de New York le 13 septembre 2024

*(Signé)*

Isaac Endeley, greffier